C.E., arrêt du 13 juin 2024, n°260.117, *L.C et Z.B. c. commune d'Anderlecht*

Articles 133 à 135 de la Nouvelle loi communale – Ordre du bourgmestre d'évacuer un immeuble privé occupé par des squatters – Compétence du bourgmestre de protéger l'ordre public – Contrôle des motifs de fait – Motivation formelle – Adéquation des motifs
Extrême urgence – Péril imminent - Protection du domicile (article 8 CEDH)

Deux particuliers ont saisi le Conseil d'État d'un recours en suspension d'extrême urgence dirigé contre un ordre de police adopté par le bourgmestre d'Anderlecht le 5 juin 2024, d'évacuer un immeuble sis avenue Joseph Wybran, 45 à 1070 Anderlecht. Les requérants font partie du groupe d'occupants de cet immeuble, composé de familles comptant ensemble 150 à 200 personnes, dont 60 enfants et des personnes âgées. Candidats réfugiés, dont les demandes de protection internationale n'ont pas été accueillies par FEDASIL, ils résident dans cet immeuble appartenant à une société privée, qui était auparavant inoccupé depuis des années.

L'acte attaqué, reproduit dans l'arrêt du Conseil d'État, est rédigé en ces termes :

> "Arrêté d'expulsion
>
> Le bourgmestre,
>
> Vu les différentes demandes faites par le propriétaire concernant des problèmes de sécurité, d'inaccessibilité et la présence de squatteurs dans son bâtiment sis rue Wybran [sic], 45 1070 Anderlecht ;
> Considérant qu'il ressort de ces constations que ce site est occupé sans titre, ni droit ; Il ressort du rapport du service communal de l'Hygiène du 8 mai 2024 que : "cela entraine des monceaux d'immondices devant le bâtiment, des matériaux de construction traînent à même le sol à plusieurs endroits du bâtiment, plusieurs câbles des installations électriques ont été volés ou [détruits], présence de plusieurs trous au sol, ce qui représente un danger pour les enfants sur place, aux étages, certaines barrières de sécurité des plateformes sont manquantes, ce qui représente un risque de chute important, les occupants ont accès à l'électricité et au chauffage, l'accès à l'eau n'a pas pu être vérifié".
> Dans un rapport des travailleurs sociaux du 13 mai 2024, il ressort que : "La vulnérabilité des occupants, notamment des enfants, des personnes âgées et des femmes enceintes, mérite une attention particulière".
> Dans une constatation du Directeur du Département d'Ingénierie Hospitalière de l'H.U.B. du 28 mai 2024, il ressort que : "Un groupe de [personnes] du voyage a été surpris à l'hôpital Érasme faisant des rondes et même à prendre des douches. De plus, ces personnes ont eu un comportement agressif envers le service de gardiennage quand [celui-ci] veillait à les faire sortir de l'hôpital".
> Considérant qu'à la suite du rapport, conformément au principe de l'audition préalable, les propriétaires ont été convoqué[s] afin d'être entendu[s] en leurs observations, en date du 3 juin 2024 ; Que les concernés ont été entendu[s] ; Que le procès-verbal d'audition a été établi ;
> Vu la demande du propriétaire de procéder à l'expulsion des squatteurs, dans un souci de sécurité ;
> Attendu que la sécurité des squatteurs ne peut être assuré[e] étant [sic] ; Que ce bien [ne] répond pas aux conditions élémentaires de sécurité ;

Vu le Règlement [Général] de Police, en particulier [l'article suivant] :

Article 130 : "1er. Quand la sécurité, la propreté, la salubrité ou la tranquillité est compromise par des situations ayant leur origine dans des propriétés privées et ou des établissements accessibles au public, le Bourgmestre prendra les arrêtés qui s'imposent.

§2. Les propriétaires, locataires, occupants ou responsables à titre quelconque doivent s'y conformer.

§3. En cas de refus ou de retard dans l'exécution des mesures prescrites par lesdits arrêtés, ainsi que dans les cas d'impossibilité de les notifier aux intéressés, le Bourgmestre pourra y faire procéder d'office, aux risques et périls des défaillants, lesquels seront tenus solidairement des frais" ;

Vu la Nouvelle loi communale, spécialement son article 135, §2 : "Les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics".

Après avoir accordé aux requérants le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite[1], le Conseil d'État rejette une exception d'irrecevabilité soulevée par le commune, tenant à ce que l'intérêt des requérants serait illégitime puisqu'il s'assimile à une situation illégale, étant l'occupation sans titre ni droit de l'immeuble en cause. Selon la jurisprudence[2], l'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne s'assimile pas au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. En l'espèce, le Conseil d'État constate que si une disposition pénale incrimine le fait d'utiliser ou de séjourner dans le bien immeuble d'autrui[3], il n'est pas établi que les requérants auraient été condamnés de cette prévention par la juridiction répressive compétente en telle sorte que l'on méconnaîtrait la présomption d'innocence, si on jugeait leur intérêt à agir illégitime. Le Conseil d'État ajoute qu'en toute hypothèse, l'annulation de l'acte attaqué n'aurait pas pour effet de maintenir une situation illégale puisqu'elle ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales et civiles prévues pour mettre fin aux occupations sans titre ni droit.

Il est heureux que le Conseil d'État n'ait pas adopté une conception trop stricte de l'intérêt légitime à agir. S'il avait accueilli l'exception soulevée par la commune d'Anderlecht, son arrêt aurait privé les squatters de tout recours, en ce compris contre des mesures administratives abusives.

Conformément à l'article 17, §1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

---

[1] En application des articles 78 à 80 du Règlement général de procédure (l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État).

[2] Voyez aussi récemment C.E., arrêts *D*, n° 259.563, du 19 avril 2024 ; *sprl H&B Management*, n° 259.475, du 15 avril 2024 et *sprl Centre hospitalier régional de la Citadelle*, n° 258.851, du 16 février 2024.

[3] Il s'agit de l'article 442/1, §1er, du Code pénal qui érige en infraction le fait, soit sans ordre de l'autorité, soit sans autorisation d'une personne possédant un titre ou un droit qui donne accès au bien concerné ou qui permet de l'utiliser ou de séjourner dans le bien et hors les cas où la loi l'autorise, de pénétrer dans la maison, l'appartement, la chambre ou le logement non habité d'autrui, ou leurs dépendances ou tout autre local ou le bien meuble non habité d'autrui pouvant ou non servir de logement, soit de l'occuper, soit d'y séjourner de quelque façon que ce soit, sans être soi-même détenteur du droit ou du titre précité.

À propos de la première condition de la suspension, celle de l'extrême urgence, le Conseil d'État en admet l'existence en constatant que l'arrêté contesté devait être exécuté le 14 juin, soit le lendemain de l'introduction du recours. L'audience a d'ailleurs été organisée le jour même et l'arrêt rendu aussitôt, afin de parer ce péril imminent consistant en la privation du domicile. À cet égard, le Conseil d'État se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

> *« La Cour européenne des droits de l'homme considère que « la qualification de "domicile" donnée à un immeuble est une question de fait non subordonnée au respect par l'occupant des règles de droit interne », de sorte que l'expulsion d'un local, même occupé illégalement mais étant néanmoins le domicile de l'intéressé, constitue une ingérence dans son droit au respect de son domicile (CEDH, 13 mai 2008, McCann c. Royaume-Uni, §46 ; 29 mai 2012, Bjedov c. Croatie, §58 ; 21 avril 2016, Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie, §49). Lorsque les lieux occupés sans titre ni droit le sont en tant que domicile, l'exécution de cette décision peut par conséquent constituer une ingérence dans leur droit à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée. L'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial, dans le respect des garanties juridictionnelles et, notamment, du droit d'accès à un juge et du droit de la défense de la partie contre qui est dirigée la demande d'expulsion des lieux occupés est dès lors une garantie essentielle pour assurer le respect des droits fondamentaux en cause ».*

Dans les premier et troisième moyens de la requête, que le Conseil d'État examine conjointement, sont mises en cause la compétence du bourgmestre d'ordonner l'évacuation d'un immeuble privé et l'absence de motifs adéquats qui établiraient des risques d'atteintes à l'ordre public.

Après avoir rappelé les termes des articles 133 à 135 de la Nouvelle loi communale (version bruxelloise), le Conseil d'État précise que s'agissant d'un arrêté d'expulsion d'un immeuble qui ne constitue ni un édifice public au sens de l'article 135, §2, susvisé, ni un bâtiment appartenant à la commune, il doit indiquer non seulement pour quelles raisons les manquements constatés menacent la sécurité ou la santé des occupants de l'immeuble, mais aussi les raisons pour lesquelles ces manquements risquent de porter atteinte à celles des passants ou des riverains.

En l'occurrence, le Conseil d'État juge que le bourgmestre n'a pas établi à l'aide du dossier administratif ni motivé adéquatement en la forme que le logement dont il a interdit l'occupation présente concrètement un risque en matière de sécurité et de santé publique. Les motifs invoqués dans l'ordre d'expulsion contesté sont examinés tour à tour dans l'arrêt et aucun d'eux ne passe la rampe du contrôle de légalité.

À propos des risques pour la sécurité des squatteurs, reposant sur les constatations contenues dans un rapport du service communal de l'hygiène, le Conseil d'État constate qu'elles sont en partie contredites par un reportage photographique déposé par les requérantes et par le compte rendu de la visite qui a eu lieu le 28 mai 2024 notamment en présence du service de prévention d'Anderlecht et de représentants des associations Diogènes et Cover. Par ailleurs, la circonstance que la vulnérabilité de certains occupants mérite une attention particulière ne permet pas, selon l'arrêt, de justifier la compétence du bourgmestre au regard de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale (« faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, la salubrité, la sécurité et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics »).

Quant à la « constatation du directeur du département d'Ingénierie Hospitalière de l'Hôpital Universitaire de Bruxelles du 28 mai 2024 », faisant état d'un « groupe de personnes du voyage » qui auraient été surpris à l'hôpital Érasme à faire des rondes et à prendre des douches et auraient eu un comportement agressif, elle n'établit aucun lien avec les occupants de l'immeuble litigieux, les personnes dont la présence a été constatée dans l'hôpital Érasme n'étant pas identifiées.

Le Conseil d'État conclut que les éléments de fait sur lesquels l'acte attaqué entend se fonder ne sont pas établis à suffisance et la motivation formelle de cet acte ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles ces éléments, s'ils étaient démontrés, seraient de nature à nuire à la sécurité ou à la santé non seulement des occupants de l'immeuble en cause mais aussi à celles des passants ou des riverains. Il en déduit que ces motifs ne peuvent justifier l'ordre d'expulsion pris par le bourgmestre, dans le cadre de sa compétence fondée sur l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale, et que, par conséquent, le bourgmestre a agi en dehors des limites de ses compétences.

À l'intention du propriétaire de l'immeuble, qui avait demandé au bourgmestre d'intervenir et qui avait du reste été entendu par le bourgmestre (à l'inverse des occupants), le Conseil d'État précise qu'« il appartenait au propriétaire du bien de saisir éventuellement le juge de paix compétent dans le respect des articles 1344*octies*, 1344*novies* et 1344*decies* du Code judiciaire et des dispositions de la loi du 18 octobre 2017 ».

La suspension de l'exécution de l'ordre d'évacuation maïoral est ainsi ordonnée par le Conseil d'État, sur la base de ces premier et troisième moyens, sans que d'autres moyens doivent être examinés à ce stade.